

Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015-2019: Diagnostyka i konsekwencje

Makowski, Grzegorz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Makowski, G. (2020). Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015-2019: Diagnostyka i konsekwencje. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 6(4), 9-32. <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2019.4.1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019. Diagnoza i konsekwencje

Streszczenie

Autor analizuje wzorzec rządzenia publicznego widoczny w obozie prawicy w latach 2015–2019. Stawia tezę, że nosi on wiele cech silnej koncentracji władzy jako metody uzyskania pożądanych celów w sferze rywalizacji politycznej i polityki publicznej wraz ze stosowaniem nieformalnych komponentów rządzenia. Przejawem koncentracji władzy jest centralizacja, czyli przenoszenie różnych funkcji państwa z niższych (w szczególności samorządowych) szczebli na wyższe, a także silne ingerowanie w wiele sfer życia publicznego, które wcześniej pozostawały apolityczne (Dziewulski, 1981; Mitchell, 1991).

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, polityka publiczna, polityka, socjologia, korupcja

DOI: 10.33119/KSzPP/2019.4.1

Power concentration as the ruling style of the United Right in the years 2015–2019

Abstract

The author analyses the pattern of governance of the right-wing parties in Poland between 2015 and 2019. It bears many features of a concentration of powers as a method of achieving desired goals in the sphere of political competition and public policy along with the use of informal components. The manifestation of concentration of power is centralisation, understood as the transfer of functions of the state from the lower (in particular local government) levels to the higher, as well as strong interference of the central government in many areas of public life that previously remained apolitical.

Keywords: public management, public policy, politics, sociology, corruption

¹ Collegium Civitas

Koncentracja władzy – co przez to rozumieć?

Koncentracja władzy to skupienie – w relatywnie wąskim środowisku i/lub małej grupie ośrodków decyzyjnych – kompetencji, zasobów i instrumentów pozwalających na kształtowanie ładu politycznego, społecznego i gospodarczego. To ujęcie autora, oparte jednak na przeglądzie obszernej literatury poświęconej problematyce centralizacji i etatyzmu. Przejawem koncentracji władzy może być zatem centralizacja, czyli przenoszenie różnych funkcji państwa z niższych (w szczególności samorządowych) szczebli na wyższe (na szczebel rządu centralnego). Koncentracja wyraża się również w silnych, różnego typu ingerencjach instytucji państwa w procesy gospodarcze (np. nacjonalizacji) albo mnożeniu regulacji ograniczających prywatną działalność gospodarczą.

Koncentracja ma także postać zjawiska, które tradycyjnie określane jest jako etatyzm. W tym znaczeniu etatyzm bywa przeciwstawiany wprost wolnemu rynkowi. Etatyzm bywa też rozumiany jako model zarządzania publicznego. W tym sensie oznacza dominację władzy centralnej w procesach decyzyjnych. W praktyce oznacza ograniczanie partycypacji podmiotów pozarządowych, pomimo że decyzje władz ich bezpośrednio dotyczą (Zybała, 2014; Gardawski, 2009: 28–30). Z kolei w najszerszym rozumieniu etatyzm ma postać dążenia instytucji państwa do ingerowania w sferę swobód obywatelskich czy wręcz ograniczenia wolności jednostki.

Koncentracja władzy rozciąga się między punktem, w którym wspomniane procesy dokonują się formalnie, w ramach określonego porządku prawnego, a punktem, w którym zachodzą one w sposób nieformalny, omijając obowiązujące normy prawne lub wręcz je łamiąc. Główna teza tekstu stanowi, że obóz Prawa i Sprawiedliwości (PiS) jest ugrupowaniem dążącym do koncentracji władzy, a w jego działaniach można dostrzec różnego rodzaju struktury nieformalne – działają one na obrzeżach systemu prawa, a czasami wręcz wbrew niemu. Celem tekstu jest zilustrowanie tej tezy. Podstawą tego opisu jest analiza dostępnej literatury (naukowej, opracowań eksperckich oraz wyników monitoringu prowadzonych przez organizacje społeczne) poświęconej rządowi obozu prawicy, dokumentów oraz dyskursu publicznego.

Na początek warto nawiązać do jeszcze jednej perspektywy, która pomoże zrozumieć, na czym polega koncentracja władzy. Otóż na gruncie nauk o państwie toczy się dyskusja między koncepcją państwa pozytywnego (etatystycznego właśnie) a koncepcją państwa regulacyjnego (tworzącego jedynie ramy dla określonych aktywności obywateli, w tym aktywności ekonomicznych czy społecznych) (Giandomenico, 2015). Zakłada się tu, że między obywatelami a państwem pojawia się napięcie i swoista walka o „strefy wpływów”. Społeczeństwo obywatelskie rozumiane jako wspólnota

jednostek zdolnych do samoorganizacji i podejmowania działań w celu realizacji grupowych interesów, zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów dąży do samodzielnego rozwiązywania swoich problemów i zaspokajania potrzeb (Szacki, 1997: 49). Obywatele konkurują z aparatem państwa (nie tylko z administracją, ale też i z politykami), kto i w jakich sprawach ma mieć rozstrzygający głos. Skrajnym przypadkiem etatystycznego antagonizmu jest konflikt między państwem autorytarnym (dążącym do maksymalnej kontroli) a obywatelami świadomymi swoich praw i wolności na tyle, żeby czuć się z takiego państwa wyobcowanymi (Szacki, 1997: 49).

Pochodną tych napięć jest m.in. koncepcja subsydiarności (Rymsza, Hryniewicka, Derwich, 2004). Oznacza ona, że tam, gdzie jednostki, rodziny, zrzeszenia czy wspólnoty obywateli (takie jak samorząd lokalny) są w stanie poradzić sobie z problemami lub zaspokoić potrzeby, struktury państwa powinny się samoograniczać i jedynie wspomagać obywateli, a nie zastępować ich i eliminować oddolne inicjatywy. Odchodzenie więc od zasady subsydiarności będzie przejawem etatyzmu, a zatem też centralizacji.

Kierunki i przejawy koncentracji władzy za rządów Zjednoczonej Prawicy

W programie Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r. trudno się doszukać spójnej wizji struktury instytucjonalnej państwa, w którym władza jest skupiona wokół jakiegoś konkretnego ośrodka (Program, 2014). Zresztą w całej narracji obozu prawicy przed wyborami w 2015 roku dominowało hasło przywrócenia „silnego państwa”. Z drugiej strony tego, że planem PiS jest jakaś forma centralizacji czy etatyzacji, można się było domyślać jedynie z zapisów rozproszonych w głównym dokumencie programowym, czasem ze szczegółowych, a częściej ogólnych deklaracji medialnych polityków.

Przykładowo, w przypadku wymiaru sprawiedliwości zapowiedziano, że minister sprawiedliwości zyska kompetencje wobec sądów i prokuratury (m.in. powrót do połączenia funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego czy uprawnienie ministra sprawiedliwości do wglądu w akta spraw sądowych).

Z kolei, w rozdziale *Dobrze zorganizowany i sprawny rząd*, w którym można byłoby się spodziewać jakiejś etatystycznej wizji, znajdziemy jedynie ogólne zapewnienia o tym, że działania rządu będą lepiej skoordynowane i w tym celu: „Kancelarię Prezesa Rady Ministrów zorganizujemy tak [by] wspomagała premiera w wytyczaniu i realizacji polityki państwa, ze szczególnym uwzględnieniem zadań ponadresortowych i celów strategicznych oraz stanowiła ośrodek koordynacji działań wszystkich resortów” (Program, 2014: 48). Nigdzie nie przedstawiono jednak, jak

konkretnie owo wzmocnienie pozycji premiera, lepsza koordynacja działań w „centrum”, a więc i koncentracja władzy wokół tego ośrodka miałyby wyglądać w praktyce.

Program PiS jest wstrzemięźliwy wobec zakresu kompetencji władczych samorządów. Nie znalazły się w nim zapowiedzi odbierania im kompetencji i zasobów. „[...] Prawo i Sprawiedliwość nie zamierza na obecnym etapie zmieniać istniejącego ustroju samorządu. Przewidujemy jedynie możliwość wprowadzenia nielicznych, skonsultowanych i akceptowanych społecznie korekt podziału terytorialnego, które poprawią funkcjonalność niektórych jednostek” (Program, 2014: 52). Padają nawet deklaracje o tym, że więcej pieniędzy publicznych powinno płynąć do samorządów, że powinny one mieć (zwłaszcza na poziomie gminnym) więcej kompetencji, że powinien zostać wzmocniony szczebel powiatowy. Interesujące jest także stwierdzenie o tym, że wojewodowie (czyli rząd) nie powinni mieć możliwości arbitralnej oceny oraz kwestionowania uchwał i decyzji władz samorządowych (Program, 2014: 54). Czytając fragmenty programu dotyczące samorządu, można by wręcz sądzić, że PiS podziela ideę decentralizacji.

Program wyborczy PiS nie wywołuje wrażenia, że partia może chcieć realizować cele etatystyczne. Państwo miało być demokratyczne, solidarne, suwerenne, narodowe i zdolne „do podejmowania działań koniecznych dla obrony interesów wspólnoty, dobra obywateli, wreszcie dla obrony samego siebie”. Nie miało to być państwo etatystyczne, tj. jak tłumaczą autorzy programu PiS, dążące do „upaństwowienia szerokiej sfery życia społecznego”.

Warto także odnotować, że program PiS z 2014 r. właściwie nie odnosi się do kwestii modelu państwa. W 2010 r. PiS przedstawił kontrowersyjny projekt konstytucji zmierzający w kierunku modelu prezydenckiego. Był to swego rodzaju etatystyczny i centralistyczny manifest – jednoznaczna deklaracja dążenia do skoncentrowania władzy w jednym konkretnym ośrodku. W rękach prezydenta² miała być skupiona największa władza polityczna³. W trakcie kampanii wyborczych w 2015 r. projekt ten jednak ukryto, licząc najwyraźniej na pozyskanie umiarkowanego elektoratu, dla którego wizja tego rodzaju skupienia władzy byłaby nie do zaakceptowania.

Ciekawe jednak, że już po wyborach prezes PiS Jarosław Kaczyński w wywiadzie dla „Gazety Polskiej Codziennie” stwierdził, że nie widzi: „[...] żadnych przesłanek, przy ustabilizowanym systemie politycznym, do tego, by wprowadzić w Polsce system prezydencki, który zawsze tworzy ryzyko, iż osoba bez odpowiedniego doświadczenia politycznego, bez umiejętności, a czasem – może się tak zdarzyć, tylko proszę

² Jak twierdziło wówczas wielu komentatorów, był to projekt napisany „pod” Lecha Kaczyńskiego, sprawującego wówczas urząd prezydenta RP.

³ <http://niezniknelo.com/konstytucjaPiS2010.pdf> (dostęp: 8.02.2018).

nie odnosić tego do pana Andrzeja Dudy – człowiek złej woli uzyska bardzo dużą władzę, i to bez realnej kontroli”⁴. Można zatem sądzić, że PiS traktował ten problem ustrojowy instrumentalnie, a decydujące znaczenie miały doraźne działania, pomimo że kwestie ustrojowe należy uznać za kluczowe.

Przechodzę teraz do praktyki rządzenia w latach 2015–2019. Koncentrację władzy dokonującą się pod rządami PiS (czy obozu Zjednoczonej Prawicy) można analizować w wielu przekrojach. Szczególnie interesujące wydaje się jednak uwzględnienie dwóch wektorów. Pierwszy to działania, których celem jest zminimalizowanie kontroli nad władzą wykonawczą. Drugi to działania zmierzające do zyskania większej kontroli nad poszczególnymi sferami życia społecznego.

Koncentracja władzy jako sposób zmniejszenia kontroli nad władzą

Specyficzne w rządach obozu PiS jest to, że przesuwa różne kompetencje i zasoby w taki sposób, aby uwalniać władzę wykonawczą od ograniczeń w podejmowaniu decyzji (czy umożliwić odejście od imposybilizmu, jak opisywał tę sytuację J. Kaczyński). Oznacza to ograniczenie kontroli instytucji władzy ze strony innych ośrodków (w szczególności obywateli, innych instytucji, np. sądów czy mediów).

Sądy. Najbardziej jaskrawym przykładem jest uzyskanie decydującego wpływu na Trybunał Konstytucyjny czy sądownictwo powszechne. W przypadku pierwszego najpierw rządzący sparaliżowali, potem przejęli nad nim faktyczną kontrolę. Dokonało się to nie tylko poprzez zmiany ustawowe, ale przez różne inne praktyki legislacyjne (np. unieważnienie przez większość sejmową uchwały Sejmu poprzedniej kadencji, powołującej prawidłowo trzech sędziów Trybunału) oraz metodę „faktów dokonanych” (np. nieprzyjęcie ślubowania przez Prezydenta RP od sędziów TK prawidłowo wybranych w poprzedniej kadencji Sejmu). *De facto* zniesiono więc konstytucyjną kontrolę prawa stanowionego przez rządzących, co umożliwiło tworzenie kolejnych regulacji budzących poważne uzasadnienia konstytucyjne, dotyczących nie tylko sądownictwa, ale innych sfer życia (np. zmiany ustawy o służbie cywilnej, ustawę o zgromadzeniach publicznych, przepisy o obrocie ziemią rolną itd.).

Z kolei w przypadku sądów powszechnych zmiany zostały wprowadzić zapowiedziane w programie wyborczym, ale istotna jest metoda ich przeprowadzenia. Doszło do tego w sposób niekonstytucyjny. Nowe przepisy umożliwiają ministrowi

⁴ <https://wiadomosci.wp.pl/mocne-slowa-jaroslaw-kaczynskiego-chodzi-o-propozycje-andrzeja-dudy-6173046955260033a> (dostęp: 8.02.2018).

sprawiedliwości wymianę prezesów sądów. Jest to narzędzie na wywieranie nacisków na poszczególnych sędziów w konkretnych sprawach⁵. Zmieniono także przepisy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa. Politycy mogą wpływać na powołania i awanse sędziowskie⁶. Dodatkowo utworzenie izby dyscyplinarnej Sądu Najwyższego o szczególnych kompetencjach jest jeszcze jednym środkiem nacisku na wymiar sprawiedliwości (nie tylko zresztą na sędziów, ale na wszystkie zawody prawnicze) i ograniczeniem jego zdolności kontrolnych wobec władzy wykonawczej⁷. Całość tych zmian jednoznacznie zakłóca trójpodział władz i osłabia możliwości kontroli trzeciej władzy wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej⁸.

Równolegle, prokuratura, kolejna instytucja, która teoretycznie powinna kontrolować władzę, została na powrót podporządkowana ministrowi sprawiedliwości, czyli politykowi. Do samej pragmatyki prokuratury wprowadzono też wiele rozwiązań ograniczających autonomię poszczególnych prokuratorów⁹. Zniesiono więc kolejny czynnik kontroli władz. Trudno bowiem oczekiwać, że tak silnie politycznie podporządkowana prokuratura będzie w stanie działać przeciwko swoim politycznym zwierzchnikom¹⁰.

Media. Obóz rządzący całkowicie podporządkował swoim celom politycznym media publiczne. Doszło do tzw. czystki kadrowej w redakcjach, ale także swego rodzaju instytucjonalizacji przechwyconych kompetencji i zasobów. Kluczowe było utworzenie Rady Mediów Narodowych (RMN) – nowego organu obsadzanego w przeważającej większości przez reprezentantów partii rządzącej. RMN przejęła od Ministerstwa Skarbu kompetencje w zakresie powoływania władz mediów publicznych. Jednocześnie PiS, nie mogąc się pozbyć konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), której zadaniem jest stanie na straży rynku medialnego, okroił znacznie jej kompetencje, przenosząc je do RMN. KRRiT straciła

⁵ <http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Apel%20do%20Prezydenta.pdf>; http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko%20ZEP%20ws_%20sadow%20powszechnych.pdf; http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko_Ustawa%20o%20usp.pdf (dostęp: 8.02.2018)

⁶ Buras, P., Knaus, G., Where the law ends. The collapse of the rule of law in Poland – and what to do, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/ESI-ideaForum_Batory%20-%20Poland%20and%20the%20end%20of%20the%20Rule%20of%20Law.pdf (dostęp: 16.07.2019).

⁷ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4189_pl.htm (dostęp: 16.07.2019).

⁸ Sadurski, W. (2018). How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding, *Legal Studies Research* 18(01), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3103491 (dostęp: 14.07.2019).

⁹ http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2016/01/Prawo_o_prokuraturze_HFPC.pdf (dostęp: 8.02.2018).

¹⁰ Bardzo wyrazistym symptomem tego zjawiska są działania wobec tzw. afery Srebrnej. Prezes PiS nie został wezwany przez prokuratora do złożenia wyjaśnień. Samo postępowanie natomiast utknęło na blisko dziewięć miesięcy w martwym punkcie, <https://www.newsweek.pl/polska/afery-knf-i-sprawa-srebrnej-dlaczego-sledztwa-stoja-w-miejscu/g1pbbx2> (dostęp: 18.07.2019).

między innymi wpływ na obsadę rad nadzorczych mediów publicznych. W efekcie funkcja kontrolna mediów publicznych, która zawsze kulała ze względu na ich upolitycznienie, po zmianach wprowadzonych przez PiS właściwie całkowicie zanikła.

Poza tym PiS ma plany dotyczące mediów prywatnych, czyli ich tzw. dekoncentracji czy repolonizacji. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego już od 2016 r. ma gotowy projekt ustawy (co znamienne – niejawni, a więc poza kontrolą opinii publicznej), otwierający możliwość nacjonalizacji udziałów w koncernach medialnych, które dziś pozostają w rękach zagranicznych inwestorów. Projekt ten nie został wdrożony, ponieważ wedle tego, co mówią sami jego twórcy, nie ma ku temu woli politycznej. W tej sytuacji obóz prawicy stosuje inną taktykę.

Kontrolowane przez państwo firmy nie zamieszczają reklam w głównych mediach prywatnych, które przez obecną władzę są postrzegane jako nieprzychylne. A są to znaczne kwoty, których odebranie mediom na rynku istotnie odbija się na ich kondycji. Innym sposobem (dobrze znanym z Węgier, gdzie z powodzeniem wykorzystywał go Viktor Orbán) są próby wykupywania udziałów w firmach medialnych z pomocą przedsiębiorstw „zaprzyjaźnionych” z obozem prawicy oraz podmiotów zależnych od skarbu państwa.

Przykładem tego może być próba (ostatecznie nieudana) przejęcia udziałów w spółce Eurozet kontrolującej m.in. Radio Zet, jedną z największych rozgłośni radiowych w Polsce, przez spółkę Fratria wydającą przyjazne obozowi władzy pisma i prowadzącą portale internetowe. Podobnie jak na Węgrzech Fratria próbowała wykupić udziały w Radiu Zet, korzystając z gwarancji kredytowych banku Peak SA, w którym dopiero co skarb państwa uzyskał większość udziałów.

Dostęp obywateli do procesów decyzyjnych. Jest wiele przypadków pokazujących, że obóz rządzący ogranicza możliwości kontrolowania władzy bezpośrednio przez obywateli w trakcie konsultacji projektów aktów prawnych czy innych decyzji publicznych. Dokonuje się to poprzez narzucanie nieadekwatnie szybkiego tempa prac nad projektami ustaw w parlamencie. Zdarza się nagminnie wykorzystywanie luki prawnej pozwalającej na procedowanie rządowych projektów ustaw jako poselskich, co znacznie ogranicza możliwość konsultacji. Regres w otwartości procesu stanowienia prawa jest wyraźny i dobrze udokumentowany w komunikatach z monitoringu Obywatelskiego Forum Legislacji działającego przy Fundacji im. Stefana Batorego¹¹.

Rząd podjął nawet próbę ustawowego ograniczenia możliwości udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Przykładem jest projekt ustawy o jawności życia publicznego

¹¹ Zob. Raporty Obywatelskiego Forum Legislacji z obserwacji rządowego procesu tworzenia prawa, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa (dostęp: 8.02.2018).

z 2017 r.¹². W imię tytułowej jawności proponowano między innymi, aby stanowiska wobec projektów wszelkich decyzji organów władzy publicznej mogli przedstawiać tylko ci obywatele, którzy upubliczniają źródła swoich przychodów. Organizacje społeczne natomiast miały być zobowiązane do ujawnienia swoich darczyńców, włączając w to osoby fizyczne¹³. Projektodawcy argumentowali, że chodziło o jawność w procesie decyzyjnym i o to, żeby każdy mógł mieć jasność, kto jakie interesy reprezentuje. Tyle że proponowany sposób zagwarantowania tej jawności jednoznacznie stał w sprzeczności z prawem do prywatności. Projektowano zatem swego rodzaju pułapkę na obywateli, którzy interesują się sprawami publicznymi. Chcąc aktywnie wpływać na kształt decyzji, byłiby bowiem postawieni przed dylematem – albo ujawnić swoje przychody i zrezygnować z prawa do prywatności, albo zrezygnować z konstytucyjnego prawa petycji, które w szerokim sensie oznacza możliwość bezpośredniego przedstawiania organom władzy publicznej swoich opinii, stanowisk i rekomendacji¹⁴. W praktyce więc, jeśli przepisy tej ustawy weszłyby w życie, proces decyzyjny, a zwłaszcza legislacyjny stałby się mniej otwarty, mniej przejrzysty, mniej uspołeczniony i w efekcie bardziej zetatyzowany, bo państwo zyskałoby w nim dodatkową przewagę. Projekt spotkał się jednak z ogromną krytyką wielu środowisk (także popierających obóz prawicy), nie tylko ze względu na zawartość merytoryczną, ale i z powodu niskiej jakości legislacyjnej. Ostatecznie nie znalazł się nawet w Sejmie.

Kontrola parlamentarna. Widoczny jest trend do radykalnego ograniczania możliwości działania opozycji. Ta strategia opiera się na wielu drobnych krokach – począwszy od ograniczania czasu na wystąpienia na posiedzeniach plenarnych oraz komisjach (czasem całkowite wyłączenie możliwości debaty, jak w przypadku przesłuchań kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego) poprzez blokowe odrzucanie poprawek do projektów ustaw (w wielu przypadkach najzwyczajniej niezgodne z regulaminem Sejmu czy Senatu) po nękanie posłów karami porządkowymi przez marszałków PiS.

Z czasem PiS zdecydował się na instytucjonalizację tych praktyk poprzez zmianę regulaminu Sejmu. Projekt przewiduje m.in. ograniczenia możliwości składania wniosków formalnych w trakcie obrad Sejmu, możliwość ustalania przez prezydium sejmiku limitu pytań do wnioskodawców, zniesienie obowiązku przeprowadzenia dyskusji nad poprawkami Senatu do projektów ustaw, wprowadzenie limitu 15 min

¹² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465433#12465433> (dostęp: 8.02.2018).

¹³ Opinia Fundacji im. Stefana Batorego o projekcie ustawy o jawności życia publicznego, http://www.batory.org.pl/aktualnosci/fundacja_batorego_o_projekcie_ustawy_o_jawnosci (dostęp: 8.02.2018).

¹⁴ Wiszowaty (2006). *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, <http://www.konstytuty.pl/wp-content/uploads/ps76.41-71.pdf> (dostęp: 8.02.2018).

na rozpatrywanie punktów w porządku dziennym obrad Sejmu¹⁵. Warto przy tym odnotować, że działania PiS stoją w tym punkcie w całkowitej sprzeczności z wyborczymi obietnicami, wśród których znalazł się m.in. tzw. „pakiet demokratyczny” wzmacniający rolę opozycji¹⁶.

Te kilka ilustracji pokazuje, że PiS wbrew swoim programowym deklaracjom skupiając wokół siebie władzę, w praktyce odbiera także możliwości jej kontrolowania – nie tylko innym organom państwa, zakłócając trójpodział władzy, ale także obywatelom, organizacjom społecznym, mediom. Władza staje się mniej dostępna, responsywna, transparentna i rozliczalna wobec obywateli.

Koncentracja jako sposób zwiększania kontroli przez władzę nad społeczeństwem

Samorządy. Jak wspomniano, w deklaracji PiS nie zostały zawarte widoczne dążenia do centralizacji poza sądownictwem. Stało się jednak inaczej w sferze samorządności. Ciekawe, że obóz prawicy zareagował bardzo radykalnie na raport Fundacji im. S. Batorego z wiosny 2019 r. na temat samorządów¹⁷, który zawiera propozycje przesunięcia wielu zasobów i kompetencji od władzy centralnej w kierunku samorządów właśnie. Autorów opracowania oskarżono, używając typowej, narodowo-patriotycznej retoryki, że próbują oni doprowadzić do „rozbicia dzielnicowego” Polski¹⁸.

Pomijając dyskurs, w latach 2015–2019 można było zaobserwować punktowe odbieranie samorządom wybranych kompetencji – tam, gdzie są największe zasoby/pieniądze lub tam, gdzie rządzący obóz prawicy dostrzegał jakiś ważny element swojej polityki (np. oświata) (Sześciło, 2017).

Najbardziej wyrazistymi tego przykładami są zmiany dotyczące organizacji oświaty, sposobu dysponowania środkami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i ustanawiania opłat za wodę i ścieki. W pierwszym przypadku PiS zagwarantował kuratorowi oświaty, a więc organowi państwowemu, prawo weta wobec decyzji samorządów co do organizacji sieci szkół na ich terenie.

Z kolei w przypadku wojewódzkich funduszy ochrony środowiska zmiana, która się dokonała, polegała na modyfikacji struktury zarządzania tymi instytucjami tak,

¹⁵ Druk Sejmowy nr 2179.

¹⁶ <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Odp-PiS.pdf> (dostęp: 8.02.2018).

¹⁷ <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorządow.pdf>

¹⁸ <https://wpolityce.pl/polityka/450977-ekspert-od-rozdrobienia-polski-sugeruje-zemste-pis>

żeby w organach zarządczych decydujący głos mieli wojewodowie, a nie jak dotąd samorządy. Przejęcie kontroli nad funduszami dysponującymi co roku miliardami złotych to cios w autonomię władzy lokalnej. Natomiast przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków pozbawiły rady gmin możliwości decydowania o wysokości opłat za wodę i odprowadzanie ścieków. Tę kompetencję przejęła nowo powołana rządowa instytucja – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które zatwierdza wnioski samorządów o ustalenie taryf. Przejmując kontrolę w tym obszarze, PiS ponownie zwiększa wpływ na samorządy.

Warto jeszcze wspomnieć o dwóch inicjatywach PiS zdradzających dążenia centralizacyjne. Pierwsza to zawetowana przez prezydenta ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (Sześciło, 2017), która mogła dać rządowi potężny instrument wywierania wpływu na samorząd lokalny. Izby nadzorują finanse samorządów (mogą np. zakwestionować uchwały budżetowe). PiS planował poszerzyć kompetencje tych organów o możliwość merytorycznej oceny wydatków samorządów w zasadzie na podstawie całkowicie dowolnych przesłanek. Szefowie izb mieli być powoływani uznaniowo przez premiera na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji (o obsadzie stanowisk w izbach również miał decydować minister). Nowa konstrukcja otwierałaby przed władzami centralnymi szerokie możliwości naciskania na niewygodnych lokalnych włodarzy lub wręcz eliminowania ich z życia publicznego.

Druga inicjatywa to zmiany w samorządowym systemie wyborczym. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na dwie kwestie – wprowadzenie dwukadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz zmianę podmiotu wyznaczającego granice okręgów wyborczych. Jarosław Kaczyński zapowiadając projekt nowelizacji prawa wyborczego, w jednej z wypowiedzi medialnych zupełnie otwarcie stwierdził: „[...] cel jest prosty: zupełnie zmienić sytuację w samorządach w ten sposób, żeby Prawo i Sprawiedliwość, które dzisiaj ma stosunkowo niewielkie pozycje w tej sferze życia publicznego, te pozycje radykalnie wzmocniło. Dzisiaj nasza partia to jest taka duża głowa – to jest nasz klub parlamentarny, rząd i Senat – i dużo mniejszy tułów. PSL wygląda zupełnie inaczej: głowa mała, tułów wielki jak u dinozaura. I w związku z tym byśmy chcieli doprowadzić do nieco innej proporcjonalności między naszą głową i tułowiem”¹⁹. W uproszczeniu zatem chodziło o poszerzenie wpływów PiS w samorządach. Interesujące jest to, że chodzi o koncentrację władzy poprzez rozszerzenie lokalnych wpływów partii, ale niekoniecznie o jej centralizację *sensu stricto*.

Organizacje społeczne. Rząd powołał do życia Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w 2017 r. Już sama nazwa tej

¹⁹ <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kaczynski-o-zmianie-ordynacji-w-polsce-jest-mnstwo-ksiestewek/103b2qx> (dostęp: 8.02.2018).

rządowej instytucji jest paradoksalna w tym sensie, że stanowi wyraz przekonania, iż państwo powinno „zarządzać” rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, a nie po prostu wspierać wychodzące zeń inicjatywy. O tym, że taka właśnie filozofia przyświecała twórcom tej instytucji świadczy fakt, iż w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą powołującą Instytut do życia byli oni głusi na argumenty, że idea tej instytucji zbyt kojarzy się z okresem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, gdy rzeczywistość władza ściśle reglamentowała aktywność obywateli.

O tym, jaki realnie wpływ na społeczeństwo obywatelskie będzie mieć Instytut, w momencie powstania niniejszego tekstu trudno było jeszcze wyrokować. Obserwując jednak to, w jaki sposób tworzyła się struktura tego organu, kto został powołany do jego kierownictwa, można zaryzykować tezę, że będzie on służył przede wszystkim temu, by wzmocnić te organizacje społeczne, które są bliskie światopoglądowo rządowi. A więc efektem działania tej instytucji, który będzie można zaobserwować być może za kilka lat, będzie wzrost liczby i potencjału organizacji popierających obecny rząd, czyli powstanie swego rodzaju „zetatyzowanego społeczeństwa obywatelskiego”.

Gospodarka. Także w sferze gospodarczej pojawiają się przejawy koncentracji władzy i dążeń do zwiększenia kontroli. Rozbudowano instrumenty polityki karnej, które mogą posłużyć naciskom na firmy prywatne (zastrzone przepisy dotyczące nadużyć podatkowych), z kolei projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary zawierał przepisy pozwalające *de facto* na przejmowanie kontroli nad firmami prywatnymi przez prokuraturę²⁰. Wprowadzono instytucję konfiskaty rozszerzonej, która może zostać wykorzystana do wpływania na przedsiębiorców.

Występuje także trend do nacjonalizacji istotnych sektorów gospodarki, czego wyrazistym przykładem może być wykupienie przez państwowe przedsiębiorstwa – Bank PKO BP i PZU SA – udziałów w Pekao SA i AliorBanku. Po tej transakcji udział polskiego kapitału w sektorze bankowym jest szacowany na 58% (w tym kapitału państwowego na około jedną trzecią)²¹. Wspomniane plany „repolonizacji mediów” (jak dotychczas niezrealizowane) również mieszczą się w tym nurcie.

Warto także wskazać na propozycje wchodzące w skład tzw. pierwszej wersji „konstytucji biznesu”. Przykładem jest obowiązek tworzenia przez pracodawców pracowniczych planów kapitałowych, a więc częściowego przerwania na sektor prywatny problemu niedostatecznych środków w systemie emerytalnym.

²⁰ <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Odpowiedzialnosc%20karna%20podmiotow%20zbiorowych.pdf>

²¹ *Ile banków tak naprawdę jest w polskich rękach*, <http://forsal.pl/artykuly/995902,ile-bankow-tak-naprawde-jest-w-polskich-rekach.html> (dostęp: 15.03.2018); *Raport o sytuacji ekonomicznej banków, Związek Banków Polskich*, Warszawa 2017, <https://www.wib.org.pl/uploaded/Raport%20Banki%202016.pdf> (dostęp: 15.03.2018).

Na początkowym etapie prac nad „konstytucją biznesu” pojawiały się także propozycje obowiązku zrzeszania się przedsiębiorców, co ułatwiałoby kontrolowanie ich działalności (nawiasem mówiąc, pomysł ten był wywiedziony wprost z etatystycznej polityki realizowanej w okresie II Rzeczypospolitej, prawdą jest też, że w niektórych państwach taki obowiązek istnieje)²².

Kończąc ten wątek, można wspomnieć ponownie o projekcie ustawy o jawności życia publicznego. Zawarto w nim między innymi radykalne przepisy dotyczące obowiązku tworzenia przez pracodawców systemów przeciwdziałania korupcji oraz regulacje dotyczące sygnalistów. Ewentualne wejście tych przepisów w życie otworzyłoby ogromne pole do ingerencji państwa w swobodę działalności gospodarczej. Przykładowo, oceny systemów przeciwdziałania korupcji, bez jakichkolwiek kryteriów, miałyby dokonywać Centralne Biuro Antykorupcyjne, a negatywna opinia mogłaby skutkować ogromnymi karami dla przedsiębiorców. Z kolei konstrukcja przepisów dotyczących sygnalistów sprowadzałaby się w skrócie do tego, że organy ścigania zyskałyby możliwość pozyskiwania informatorów wewnątrz przedsiębiorstw i ingerowania w stosunki między pracodawcami i pracownikami (informatora uznanego przez prokuratora za sygnalistę nie będzie można m.in. zwolnić)²³.

Podsumowanie wybranych, kluczowych przejawów koncentracji władzy w polityce rządów prawicy w latach 2015–2019

Kierunek koncentracji – zmniejszanie kontroli nad władzą wykonawczą	
Obszar	Główne symptomy
Sądy/wymiar sprawiedliwości	<ul style="list-style-type: none"> Faktyczne przejęcie kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym poprzez wprowadzenie sędziów sprzyjających obozowi rządzącemu Zwiększenie kontroli nad sądownictwem powszechnym, w tym m.in. przejęcie kontroli nad KRS, a co za tym idzie kontrolowanie mianowań i awansów sędziowskich, zaostreżenie i kontrola postępowań dyscyplinarnych (nie tylko wobec sędziów, ale także pełnomocników), kontrola administracji sądów Powrót do sowieckiego, scentralizowanego modelu prokuratury podporządkowanej całkowicie politycznemu ministrowi
Kontrola parlamentarna	<ul style="list-style-type: none"> Ograniczenie pola działań posłów poprzez zmiany w regulaminie Sejmu Praktyczne ograniczenie praw posłów i senatorów opozycji (np. wzmożone stosowanie kar porządkowych, ograniczanie czasu wypowiedzi, zmniejszanie czasu na dyskusję nad projektami ustaw w ramach komisji sejmowych i senackich) Ograniczanie wpływu opozycji na organy Sejmu i Senatu (np. pozbawienie klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego miejsca w prezydium Sejmu)

²² Ł. Warzecha, *Rząd chce zmusić przedsiębiorców do jedności. Najnowszy pomysł jest doprawdy zadziwiający*, <https://wpolityce.pl/gospodarka/301189-rzad-chce-zmusic-przedsiębiorcow-do-jednosci-najnowszy-pomysl-jest-doprawdy-zadziwiający> (dostęp: 15.03.2018).

²³ http://www.batory.org.pl/aktualnosci/fundacja_batorego_o_projekcie_ustawy_o_jawnosci (dostęp: 15.03.2018).

Kierunek koncentracji – zmniejszanie kontroli nad władzą wykonawczą	
Obszar	Główne symptomy
Media	<ul style="list-style-type: none"> Ograniczenie kompetencji konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji Stworzenie Rady Mediów Narodowych, która przejęła część kompetencji KRRiT, a która jednocześnie podlega ściślejszej kontroli ze strony władzy wykonawczej i jej zaplecza partyjnego Całkowite podporządkowanie przekazu w mediach publicznych oczekiwaniom władzy wykonawczej Próby przejmowania kontroli nad mediami prywatnymi poprzez użycie zasobów firm kontrolowanych przez państwo (np. próba wykupu Radia Zet z promesą kredytową kontrolowanego przez państwo banku Peak SA) Radykalne ograniczenie transferu środków (np. na działania marketingowe) z firm kontrolowanych przez państwo do mediów krytycznych wobec władzy wykonawczej
Dostęp do procesów decyzyjnych	<ul style="list-style-type: none"> Zredukowanie liczby konsultacji społecznych projektów ustaw i innych dokumentów (np. programów i strategii rządowych) Dążenie do wyeliminowania organizacji społecznych i aktywnych obywateli z procesu konsultowania decyzji rządu i parlamentu poprzez zaostreżenie przepisów dot. lobbingu (patrz projekt ustawy o jawności życia publicznego) Utrudnienia dla organizacji społecznych w uczestnictwie w procesie legislacyjnym na poziomie parlamentu
Kierunek – zwiększanie kontroli władzy wykonawczej nad społeczeństwem	
Obszar	Symptomy
Samorząd	<ul style="list-style-type: none"> Przejmowanie istotnych kompetencji od samorządu (np. gospodarka zasobami wody, wzmocnienie pozycji kuratorów oświaty względem samorządów) Próby zwiększenia kontroli nad finansami samorządów (np. niedoszła ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych) Ograniczenie politycznej niezależności samorządów (np. wprowadzenie kadencyjności organów wykonawczych na poziomie gmin)
Gospodarka	<ul style="list-style-type: none"> Rozbudowanie instrumentów polityki karnej w obszarze nadużyć gospodarczych wraz z nowymi instrumentami kontrolowania przedsiębiorców Próby nacjonalizacji przedsiębiorstw w kluczowych obszarach gospodarki (np. przejęcie banku Pekao SA i AliorBanku) Próby wprowadzenia miękkiej kontroli nad przedsiębiorcami, np. propozycje wprowadzenia obowiązku przynależności do organizacji przedsiębiorców Częściowe przeniesienie na przedsiębiorców kosztów działań rządu w obszarze polityki społecznej, np. wprowadzenie Pracowniczych Planów Kapitałowych czy pomysł skokowego podniesienia płacy minimalnej
Organizacje społeczne	<ul style="list-style-type: none"> Przekierowanie różnych strumieni funduszy rządowych (np. w obrębie ministerstw) do organizacji społecznych sprzyjających lub co najmniej niekrytycznych wobec rządu Utworzenie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – centralnej instytucji dysponującej relatywnie dużym budżetem, który może być przekazany organizacjom sprzyjającym rządowi

Koncentracja władzy? Tak, ale czy na pewno w centrum państwa?

Dotąd dla uproszczenia w tekście była mowa o przejmowaniu przez władzę wykonawczą określonych funkcji, zasobów czy kontroli nad innymi instytucjami państwa lub obszarami życia publicznego. Jednak kierunek tych przesunięć wcale

nie jest taki oczywisty. Problem przede wszystkim wynika z tego, że realny ośrodek decyzyjny nie istnieje ani w rządzie, ani w parlamencie, ani nawet w urzędzie prezydenta, ale w kierownictwie politycznym PiS. To przysłowiowa „Nowogrodzka” decyduje w dużym stopniu o pracy rządu, parlamentu, a także prezydenta, a nie na odwrót. Wyrazistym tego przykładem był spór o ustawy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego, który rozegrał się wewnątrz obozu rządzącego latem 2017 roku. Próba zmiany tych ustaw, która kosztem głowy państwa przesuwiała kompetencje w stronę rządu (a konkretnie ministra sprawiedliwości), natychmiast wzbudziła ostrą reakcję prezydenta. Prezydent zawetował wówczas ustawy przygotowane przez rząd i przedstawił własne, które to jemu przypisywały większą władzę względem sędziów. Ostatecznie decyzja o tym, jaka będzie dystrybucja kompetencji, została podjęta w niejawnych uzgodnieniach między prezesem PiS, prezydentem RP i wysłannikami ministra sprawiedliwości, poza kontrolą opinii publicznej. Uzgodnione w ten nieformalny sposób projekty ustaw zostały przesłane jako gotowe do parlamentu, którego jedynym zadaniem było ich przegłosowanie (to jednocześnie przyczynek do wcześniej podnoszonego problemu anihilacji kontroli parlamentarnej nad działaniami władzy wykonawczej).

Jest to bodaj najbardziej wyrazisty przykład działania obozu prawicy w okresie rządów w latach 2015–2019 ilustrujący zagadnienie koncentracji władzy. Na tej kanwie można sobie jednak zadać pytanie, gdzie właściwie władza została skoncentrowana. We wspomnianym przypadku Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego formalnie w kierunku Sejmu i rządu. W praktyce jednak została przeniesiona w kierunku niedookreślonego ośrodka partyjnego wewnątrz obozu prawicy – gdzieś pomiędzy PiS kierowanym przez Jarosława Kaczyńskiego a Solidarną Polską (ugrupowaniem, któremu przewodniczy wicepremier i minister sprawiedliwości – Zbigniew Ziobro) i prezydentem. W dodatku ostateczna decyzja co do formalnej redystrybucji czy koncentracji władzy w tym obszarze zapadła całkowicie nieformalnie. Jest to „szara strefa” polityki, która rozgrywa się wewnątrz wąskiej grupy zainteresowanej poszerzeniem i umocnieniem władzy – poza istniejącymi instytucjami, w sposób niewidoczny dla opinii publicznej.

Efektom koncentracji władzy poza jej centrum, gdzieś w szarej strefie partyjnych powiązań, niedostępnych przeciętnemu obywatelowi, jest wzmagająca się fasadowość instytucji państwa. Przechwytywane przez obóz zjednoczonej prawicy instytucje zasadniczo nie ulegają całkowitej anihilacji, ale są pozostawiane jako skorupy podporządkowane nieformalnym lub alternatywnym strukturom tworzonemu obok nich. Ewentualnie są zastępowane nowymi instytucjami – bez autonomii i realnych kompetencji (jak w przypadku Prokuratury Generalnej, która została zastąpiona Prokuraturą Krajową, całkowicie podporządkowaną ministrowi sprawiedliwości,

a więc czynnikowi politycznemu). Czasem dzieje się to niemal natychmiast po ich przejęciu, jak w przypadku Trybunału Konstytucyjnego czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Czasem jest to dłuższy proces połączony dodatkowo z nomenklaturyzacją, jak w przypadku służby cywilnej czy kierownictwa sądów powszechnych. W tych przypadkach oprócz okrojenia kompetencji i zasobów, często z wykorzystaniem tzw. „ustaw kadrowych” (pozwalających zwolnić niemal z dnia na dzień wszystkich pracowników danej instytucji), dochodzi do zastąpienia dotychczasowych pracowników nowymi, dyspozycyjnymi wobec rządzących²⁴.

Można też postawić przy tym dość prawdopodobną tezę, że tworzenie owej nomenklatury ma także wymiar pokoleniowy. Obóz prawicy próbuje sięgać po młodsze kadry. Nie robi tego jednak dlatego, że po prostu ceni potencjał młodych i świeżych umysłów, ale przede wszystkim dlatego, że osobami młodymi, bez doświadczenia i zaplecza politycznego czy towarzyskiego, łatwiej jest kierować. Przykładem tej strategii jest nie tylko służba cywilna, ale też na przykład wykorzystanie wakatów sędziowskich po to, żeby obsadzić je asesorami bardziej zależnymi od władzy wykonawczej. W ten sposób, niezależnie od ram prawno-instytucjonalnych, skoncentrowana władza zostanie wzmocniona – na zasadzie wzajemności *do, ut des* („daję, abyś dawał”).

W efekcie rozrasta się cała alternatywna struktura państwa. W warstwie formalnej państwo istnieje w podobny sposób jak wcześniej, opiera się na tych samych instytucjach, ale *de facto* funkcjonuje coraz bardziej na podstawie mechanizmów nieformalnych. Rosnący rozdźwięk między fasadą władzy a władzą skoncentrowaną coraz silniej wokół nieformalnych ośrodków, stwarza typową dla sytuacji przechwycenia państwa możliwość zarządzania przez niepewność. Nietransparentna, quasi-formalna lub zupełnie nieformalna władza wykorzystuje niepewność jako przewagę i wzmocnienie swojej pozycji.

Nieformalna koncentracja, czyli prosta droga do korupcji

Zasadniczo najważniejszy efekt procesu koncentrowania władzy przez obóz władzy został już zasygnalizowany w poprzedniej części. Jeśli polega on na rozmydłaniu istniejących struktur państwa, zastępowaniu ich fasadami, a jednocześnie wytwarzane są alternatywne, nieformalne ośrodki, wokół których skupiają się realne kompetencje i zasoby i dla których podstawowym instrumentem realizacji polityki jest niepewność, wówczas będziemy mieć do czynienia z pogłębiającym się chaosem.

²⁴ <https://for.org.pl/publikacje/raport-for-partia-w-panstwie-bezprecedensowa-wymiana-kadr-w-administracji-rzadowej-i-jej-legislacyjne-podstawy> (dostęp: 15.03.2018).

O rządach obozu prawicy czasem się mówi się w kategoriach rewolucji. Uznają to za błędną paralelę, nie tylko dlatego że zmiany nie są związane z przemocą i nie są gwałtowne (co jest cechą rewolucji), ale także dlatego, że w sytuacji rewolucji strony są określone dużo bardziej wyraziście i dochodzi do jednoznacznego obalenia jakiegoś porządku. Tymczasem, to co można obserwować, nosi cechy zwykłego przechwycenia istniejących instytucji i prób budowania na ich szkieletach bliżej nieokreślonego porządku – trochę zachowującego stan zastany, trochę od niego odbiegającego. Jest to proces, który w dalszej perspektywie będzie skutkować erozją fasady, na której próbuje się opierać obecna władza – tym głębszą, im głębszy będzie rozdźwięk z praktyką rządzenia.

Pierwszym i najdotkliwszym skutkiem tego procesu będzie spadek i tak wątpliwe zaufanie do państwa i obniżenie jego efektywności. W kolejnym kroku będzie to po prostu korupcja (Echazu, Bose, 2008: 524–537; Mungiu-Pippidi, 2006: 86–99). Jej „legalne” przejawy, takie jak klientelizm przy rozdziale środków publicznych (np. dotacji), przy wykorzystywaniu majątku firm państwowych (czego znakomitą ilustracją jest utworzenie Polskiej Fundacji Narodowej wykonującej *de facto* działania na zlecenie rządu i jego zaplecza politycznego z wykorzystaniem środków przedsiębiorstw kontrolowanych przez obóz władzy²⁵), przy obsadzie funkcji publicznych czy stanowisk w spółkach publicznych w skali dotychczas nieznanej od upadku komunizmu, są już ewidentne (Kopińska, maszynopis b.r.). A biorąc pod uwagę osłabienie struktur państwa, w szczególności wymiaru sprawiedliwości, szybko przyjdzie czas na pospolitą korupcję – przypadki przekupstwa, protekcję, przekroczenia uprawnień, a także inne związane z tym nadużycia, w tym naruszenia praw człowieka, podstawowych praw obywatelskich (co już zresztą można zaobserwować, choćby na przykładzie zmian w prawie do zgromadzeń²⁶ czy istotnego pytania o to, czy upolitycznione sądownictwo jest w stanie zapewnić prawo do sądu). Coraz częstsze przypadki korupcji broniąca się przed oskarżeniami władza będzie się starała tuszować lub przenosić odpowiedzialność na innych.

W dalszej perspektywie będzie się pogłębiać kryzys zaufania społecznego i zostanie przyspieszona erozja państwa. Pewne symptomy tego trendu można już zaobserwować w wynikach różnych rankingów międzynarodowych oceniających Polskę pod kątem praworządności, przestrzegania praw człowieka czy odporności na korupcję²⁷.

²⁵ Kontrowersyjne działanie tej fundacji udokumentowano w cyklu artykułów Onetu: https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/jak-polska-fundacja-narodowa-wyrzuca-miliony-dolarow-w-amer-rykanske-blo-9mnqpcy?utm_source=wiadomosci.onet.pl_viasg_wiadomosci&utm_medium=refe-ral&utm_campaign=leo_automatic&srcc=ucs&utm_v=2 (dostęp: 15.03.2018).

²⁶ <http://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-zgroma-dzeniach-druk-sejmowy-1044/> (dostęp: 15.07.2018).

²⁷ Zob. <http://www.transparency.org/research/cpi>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/poland>; <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/POL> (dostęp: 15.03.2018); <http://>

Obóz Zjednoczonej Prawicy zyskał wiele zasobów. Ponieważ jednak coraz bardziej dominuje wspomniana strategia rządzenia poprzez mechanizmy nieformalne i wykorzystywanie stanu niepewności, narasta chaos organizacyjny. Rządzący zdają się ulegać „złudzeniu kontroli” i nie rozwiązują kluczowych problemów, które sami zdiagnozowali – przede wszystkim braku koordynacji w centrum rządu i resortowości. Może się wydawać, że poprzez odrzucenie mechanizmów kontrolujących władzę, zamknięcie procesów decyzyjnych na udział obywateli i kontrolę z ich strony (bezpośrednio bądź przez media) przełamuje się imposybilizm, o którym często wypowiadał się Jarosław Kaczyński, a który miałby polegać na tym, że rządząca opcja nie może zrealizować swojego programu politycznego. Jeśli zostaną zniesione bariery w postaci Trybunału Konstytucyjnego, sądów czy, kiedy podejmuje się decyzje publiczne bez dialogu z grupami zainteresowanymi danym rozstrzygnięciem, decyzje polityczne mogą być podejmowane i wdrażane dużo szybciej. Ale jest to strategia krótkowzroczna. Obóz prawicy, owszem, pozbył się wielu krępujących ograniczeń, ale nie wzmacniając ram organizacyjnych państwa i nie tworząc jasnych reguł postępowania, koncentrując realną władzę w nieformalnych ośrodkach, uczynił państwo jeszcze bardziej „teoretyczne” niż państwo rządzone przez poprzedników. To właśnie bowiem jasne normy i ich przestrzeganie są szkieletem państwa.

Działanie bez hamulców będzie przynosić coraz częściej skutek odwrotny do zamierzonego. Najlepszym przykładem (ale nie jedynym) jest choćby wspomniana już nowelizacja ustawy o IPN wprowadzająca przepisy karne za szkalowanie narodu polskiego. Jak pamiętamy, ustawa ta spowodowała głęboki kryzys w relacjach między Polską i USA oraz Izraelem. Położyła się też cieniem na wizerunku kraju na arenie międzynarodowej. To, że taki akt prawny mógł powstać i wejść w życie, było wynikiem splotu kilku czynników związanych z pogłębiającym się przechwyceniem państwa. Były to przede wszystkim brak silnego centrum władzy – nikt nie koordynował prac nad tym projektem oraz resortowość – Ministerstwo Sprawiedliwości najwyraźniej nie znalazło tu wspólnego języka z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, a także brak kontroli nad władzą na poziomie rządu, parlamentu, opinii społecznej.

Bardziej złożonym przykładem narastającego chaosu i fałszywego przekonania o przełamaniu imposybilizmu są zmiany dotyczące sądownictwa. Owszem, zyskano nad tą sferą większą kontrolę, ale kosztem jej delegitymizacji. Można w ten sposób doraźnie kontrolować sędziów, tworząc atmosferę niepewności, nie będąc jednak w stanie dnia ani godziny swojego przeniesienia czy wezwania przez rzecznika dyscyplinarnego (Szuleka, Wolny, Kalisz, 2019). Niepewność to jednak broń obosieczna. W dalszej

www.batory.org.pl/aktualnosci/odejscie_od_rzadow_prawa_na_wegrzech_to_ostrzezenie_dla_polski_i_dla_calej_unii_europejskiej (dostęp: 15.03.2018).

perspektywie będzie można podważyć decyzje upartyjnionego wymiaru sprawiedliwości czy sądu konstytucyjnego. To rykoszetem uderzy w państwo jako całość. Okaze się bowiem, że nie jest ono w stanie wykonywać swoich podstawowych funkcji, np. zapewnić bezpieczeństwa swoim obywatelom²⁸. Dobrą ilustracją tego problemu jest wątpliwość irlandzkiego sądu co do ekstradycji polskiego przestępcy, wynikająca z braku pewności, czy polskie sądy po zmianach są zdolne do zagwarantowania oskarżonemu prawa do uczciwego procesu²⁹. Podobnie może być z innymi sferami życia publicznego. Imposybilizm przełamywany niepewnością wróci ze wzmoczoną siłą i dużo bardziej negatywnymi skutkami. Na końcu tej drogi czeka głęboki kryzys instytucjonalny państwa, który przełoży się na wszystkie sfery życia – pozycję międzynarodową (co już widzimy), społeczeństwo obywatelskie, gospodarkę.

Odwrócenie niekorzystnych zmian

Zjednoczona prawica w latach 2015–2019 wprowadziła wiele niekorzystnych zmian systemowych w ustroju instytucjonalnym państwa. Jest prawdopodobne, że opozycja liberalna czy lewicowa po dojściu do władzy w przyszłości (dalszej czy bliższej) będzie je chciała usunąć. Stosunkowo łatwe do zmiany są zwykłe ustawy, nawet takiej wagi jak ustawa o służbie cywilnej lub zmiany w sposobie organizacji wyborów. Dużo bardziej brzemiennie w skutki są regulacje dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego czy Krajowej Rady Sądownictwa. W tym wypadku nie wystarczy bowiem przywrócenie litery prawa zgodnej z konstytucją, ale będzie konieczne zmierzenie się z konsekwencjami decyzji wydawanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, na przykład z pytaniem o ważność wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydawanych w składach, w których znaleźli się sędziowie wybrani niezgodnie z prawem, czy decyzji niekonstytucyjnej Krajowej Rady Sądownictwa wobec sędziów (dotyczących awansów lub nominacji).

Ważnym wyzwaniem będzie zlikwidowanie elementów ustrojowych, które umożliwiły przeprowadzenie wielu z omówionych w niniejszym tekście zmian. Chodzi nie tylko o doprecyzowanie przepisów konstytucji w taki sposób, żeby ich treść nie służyła za przewrotne uzasadnienie działań godzących w równowagę między władzą wykonawczą a pozostałymi władzami oraz prawami obywatelskimi. Chodzi również o stworzenie mechanizmów, które zablokują lub co najmniej utrudnią wywracanie

²⁸ [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowisko-TK-styczen%2017\(1\).pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowisko-TK-styczen%2017(1).pdf) (dostęp: 15.03.2018).

²⁹ *Irlandzki sąd spyta unijny trybunał, czy w Polsce jest praworządność*, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/irlandzki-sad-spyta-unijny-trybunal-czy-w-polsce-jest-praworzadnosc> (dostęp: 15.03.2018).

porządku prawnego w imię dążenia do jak największego skupienia władzy wokół tego czy innego ośrodka. Niezbędny jest więc powrót na przykład do dyskusji o koncepcji tzw. ustaw organicznych, uporządkowaniu procesu legislacyjnego i innych rozwiązaniach utrudniających omijanie przepisów konstytucji i innych kluczowych ustaw.

Potrzebne jest także ostateczne dookreślenie, jaki model państwa jest w Polsce realizowany. Obecny układ, który ma pewne cechy ustroju prezydenckiego, a jednocześnie parlamentarno-gabinetowego, jest swego rodzaju kontynuacją „prowizorium ustrojowego” z pierwszej dekady lat 90. XX w. (Winczorek, 2009). Istniejący niedookreślony podział kompetencji i sił między rządem i urzędem prezydenta sprawia, że nie jest jasne, gdzie w sensie ustrojowym, w warstwie wykonawczej skupiona jest władza. Układ ten kreuje przestrzeń do nietransparentnych, nieformalnych relacji między ośrodkiem rządowym i prezydenckim.

Przeprowadzenie reform powinno być poprzedzone realizacją tego, czego wbrew swoim obietnicom wyborczym nie robi PiS, to jest wzmocnieniem centrum władzy i odejściem od funkcjonowania rządu według logiki resortowej. PiS nie realizuje tego punktu swojego programu (który został zresztą też sformułowany bardzo ogólnikowo), ponieważ paradoksalnie utrzymanie resortowości wewnątrz struktury rządu ułatwia nieformalną koncentrację władzy poza nim, czyli w ośrodku partyjnym. Stworzenie mocnego centrum rządu będzie też gwarancją realizacji innych reform odwracających negatywne skutki koncentracji władzy za czasów PiS.

Działaniom PiS towarzyszy relatywnie duża akceptacja społeczna z jednej strony, z drugiej natomiast obojętność i bierność dużej części społeczeństwa. Jest to efekt zaniedbań wszystkich rządów po 1989 r. w zakresie edukacji obywatelskiej. Długofalowo więc, poza bezpośrednim odwróceniem zmian, które dotąd zaszły, czy reformą ustrojową, niezbędne będą działania ukierunkowane na kształtowanie postaw obywatelskich, znajomości i szacunku dla porządku prawnego oraz świadomości negatywnych konsekwencji jego naruszeń.

Odwrócenie zmian, które zaszły w omawianym okresie i stworzenie mechanizmów, które sprawiłyby, że nadmierna, nieformalna koncentracja władzy nie stałaby się regułą zastępującą normalny proces polityczny opierający się na rządach prawa, wymaga jeszcze dwóch elementów. Po pierwsze, rozliczenia obecnie rządzących za działania ewidentnie sprzeczne z prawem. Tylko w ten sposób można udowodnić, że państwo potrafi reagować na działania podkopujące jego podstawy i odzyskać przynajmniej częściowo zaufanie. Po drugie, trzeba zważyć dość silną polaryzację sceny politycznej. I tu krótka dygresja odnośnie do polaryzacji właśnie. Także bowiem wybory 13 października 2019 roku nie za wiele zmieniły. Do Sejmu wróciła co prawda lewica (sama jednak wewnętrznie dość zróżnicowana). PiS-owi wyrosła konkurencja w postaci Konfederacji łączącej m.in. ruchy skrajnie prawicowe. Generalnie jednak

scena polityczna dalej pozostała podzielona na PiS i antyPiS – czy to w wersji lewicowej, czy to prawicowej, czy liberalnej. Przy tym większa część sceny politycznej sprzeciwiająca się PiS-owi (poza Konfederacją) jest generalnie zgodna co do oceny rządów w latach 2015–2019. Stąd też stworzenie takich mechanizmów będzie wymagało dialogu między głównymi siłami politycznymi.

Polskie społeczeństwo ma zatem przed sobą rozwiązanie kluczowego problemu, który polega na tym, że państwo jest podatne na nadmierną koncentrację władzy, która rodzi wiele negatywnych konsekwencji i zwiększa ryzyko pojawienia się systemowej korupcji. Rządy obozu prawicy w latach 2015–2019 udowodniły to ponad wszelką wątpliwość. Staralem się pokazać przejawy i konsekwencje tego zjawiska. Jednak przyczyny tej koncentracji leżą głębiej, w podstawach ustrojowych stworzonych po 1989 r. Zamiast więc podsumowywać w zakończeniu poczynione wcześniej obserwacje, chciałbym rozwinąć jeszcze ten wątek i pozostawić tekst na swój sposób otwarty.

Mianowicie, we wczesnych latach 90. część środowisk politycznych optowała za przyjęciem modelu prezydenckiego. Jak opisuje K. Trębicka, w okresie negocjacji Okrągłego Stołu i rozmów w Magdalence stworzenie systemu prezydenckiego, podobnego do modelu francuskiego, było jednym z branych pod uwagę wariantów (Trębicka, 2003). Za tą opcją bardzo obstawali przedstawiciele władz komunistycznych, widząc w niej szansę utrzymania wpływów, przeciw była opozycja. Ostatecznie utworzono instytucję głowy państwa, a pierwszym prezydentem po 1989 r. został Wojciech Jaruzelski. Jednak urząd prezydenta nie został silnie spozycjonowany. Co ciekawe, później Lech Wałęsa wyraźnie dążył do wzmocnienia roli prezydenta. Po latach przyznał otwarcie, że chciał, by przynajmniej przez jakiś czas wprowadzić instytucję głowy państwa, która miałaby możliwość wykonywania swojej funkcji poprzez dekrety³⁰. Później do modelu prezydenckiego wracał także PiS, np. we wspomnianym projekcie konstytucji z 2010 r. Inne środowiska optowały za systemem parlamentarno-gabinetowym czy kanclerskim, zbliżonym do modelu niemieckiego.

Ostatecznie, przez kolejnych osiem lat nie doszło do rozstrzygnięcia, jaki model ustrojowy powinien obowiązywać w Polsce, a co za tym idzie, gdzie formalnie, ustrojowo powinna być skoncentrowana władza. W 1992 r. przyjęto tak zwaną Małą Konstytucję, która jedynie do pewnego stopnia porządkowała relacje między władzą wykonawczą i ustawodawczą. Czyniło to Polskę wyjątkowym przypadkiem

³⁰ <https://wiadomosci.wp.pl/lech-walesa-dla-wp-chcialem-systemu-prezydenckiego-bylem-w-stanie-uporzadkowac-kraj-6027387552408193a>

wśród byłych państw bloku sowieckiego, które w zdecydowanej większości szybko przyjmowały nowe ustawy zasadnicze i rozstrzygały, według jakiego modelu będzie zorganizowane państwo. W Polsce tymczasem, jak wspominał P. Winczorek, przez niemal dekadę obowiązywało swoiste „prowizorium ustrojowe”, kreując wiele problemów, często bardzo zasadniczych, jak pytanie o to, czy „nowa” Polska po 1989 r. zachowuje ciągłość (także w sensie prawnym) z Polską Rzeczpospolitą Ludową, czy też jest już całkowicie nowym organizmem państwowym (Winczorek, 2009). W konsekwencji nieustannym problemem pozostawał także sposób organizacji władzy i jej wykonywanie. Dopiero perspektywa rozpoczęcia procesu integracji europejskiej, a w związku z tym konieczność uporządkowania spraw ustrojowych, zmotywowała siły polityczne do podjęcia prac nad konstytucją przyjętą ostatecznie w 1997 r. Ta jednak w ocenie wielu dalej nie rozstrzyga podstawowego pytania o to, jaki model państwa realizujemy oraz gdzie spoczywa główny ciężar władzy i odpowiedzialność (Pach, 2013).

Krytycy obowiązującej konstytucji wskazują więc, że ma ona charakter hybrydowy czy eklektyczny (Banaszak, 2006). Sytuuje nas między modelem parlamentarno-gabinetowym a prezydenckim. Jednocześnie nasz system ma pewne cechy francuskiego modelu prezydenckiego, w którym konstytucja gwarantuje głowie państwa dominującą pozycję. Zdarza się jednak (jak w latach 80. XX w.), że zaplecze polityczne prezydenta jest na tyle słabe, iż na najważniejszego polityka wybija się szef rządu. W Polsce natomiast prezydent, choć ma silny mandat pochodzący z bezpośrednich wyborów i pewne instrumenty pozwalające mu na istotny wpływ na kształt polityki publicznej (jak weto i własną inicjatywę ustawodawczą), to jednak w większym stopniu niż to jest we Francji jest ograniczany konfiguracją sił politycznych w parlamencie i rządzie, ma mniej konkretnych narzędzi kształtowania polityki niż premier, a także po prostu mniejsze zasoby, co w istotny sposób ogranicza możliwości podejmowania przez niego działań.

Krótko mówiąc, w istotnej warstwie ustrojowej Polska nie ma dookreślonego modelu podziału władz, nawet między jej organami wykonawczymi. Nie do końca wiadomo zatem, gdzie władza jest skoncentrowana. Parafrazując obserwacje P. Winczorka, nie byłoby zbytnią przesadą stwierdzenie, że ramy konstytucyjne w zakresie, w jakim opisują podział kompetencji między główne ośrodki władzy w państwie, są tylko nieco lepszym „prowizorium ustrojowym” od tego, które obowiązywało na gruncie Małej Konstytucji.

I to właśnie brak wyraźnego rozstrzygnięcia na płaszczyźnie ustrojowej, gdzie jest główny ośrodek władzy, luźne, czasem wewnętrznie sprzeczne rozwiązania konstytucyjne, tworzą pole do nieformalnego konkurowania o władzę między różnymi ośrodkami oraz dążeń do kumulowania prerogatyw poza istniejącym porządkiem

instytucjonalnym. Dopóki ten stan będzie trwać, ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji władzy będzie utrudnione. Trudne też będzie odejście od tego modelu koncentracji władzy, który w latach 2015–2019 konsekwentnie praktykował będący u władzy obóz Zjednoczonej Prawicy.

Bibliografia

- Banaszak, B. (2006). Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi „de lege fundamentali ferenda”. *Przegląd Sejmowy*, 3.
- Buras, P., Knaus, G., *Where the law ends. The collapse of the rule of law in Poland – and what to do*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/ESI-ideaForum_Batory%20-%20Poland%20and%20the%20end%20of%20the%20Rule%20of%20Law.pdf (dostęp: 16.07.2019).
- Druk sejmowy nr 2179.
- Dziewulski, K. (1981). *Spór o etatyzm. Dyskusja wokół sektora państwowego w Polsce międzywojennej 1919–1939*. Warszawa.
- Echazu, L., Bose, P. (2008). Corruption, Centralization, and the Shadow Economy. *Southern Economic Journal*, 75(2): 524–537.
- Gardawski, J. (2009). *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Giandomenico, M. (2015). Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego: przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia (z wprowadzeniem Boba Jessopa). *Zarządzanie Publiczne*, 1(31).
- Ile banków tak naprawdę jest w polskich rękach*, <http://forsal.pl/artykuly/995902,ile-bankow-tak-naprawde-jest-w-polskich-rekach.html> (dostęp: 15.03.2018).
- Irlandzki sąd pyta unijny trybunał, czy w Polsce jest praworządność*, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/irlandzki-sad-spyta-unijny-trybunal-czy-w-polsce-jest-praworzadnosc> (dostęp: 15.03.2018).
- Kopińska, G. *Stanowiska publiczne jako łup polityczny* (maszynopis).
- Mitchell, T. (1991). The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *The American Political Science Review*, 85(1).
- Mungiu-Pippidi (2006). A. Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, 17(3): 86–99.
- Opinia Fundacji im. Stefana Batorego o projekcie ustawy o jawności życia publicznego*, http://www.batory.org.pl/aktualnosci/fundacja_batorego_o_projekcie_ustawy_o_jawnosci (dostęp: 8.02.2018).
- Pach, M. (2013). Dyrektywa współdziałania władz w Konstytucji RP z 1997 roku jako przykład ustrojowego wishful thinking, w: S. Biernat (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*. Warszawa: Trybunał Konstytucyjny.

- Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, <http://pis.org.pl/document/archive/download/128> (dostęp: 1.12.2019).
- Raport o sytuacji ekonomicznej banków* (2017). Warszawa: Związek Banków Polskich, <https://www.wib.org.pl/uploaded/Raport%20Banki%202016.pdf> (dostęp: 15.03.2018).
- Raporty Obywatelskiego Forum Legislacji z obserwacji rządowego procesu tworzenia prawa*, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa (dostęp: 8.02.2018).
- Rymsza, M., Hryniewicka, A., Derwich, P. (2004). Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sadurski, W. (2018). How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding. *Legal Studies Research*, 18(1), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3103491 (dostęp: 14.07.2019).
- Szacki, J. (1997). Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego, w: *Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, tłum. B. Szacka, J. Szacki, A. Szymanowski, E. Woydyłło. Kraków.
- Sześciło, D. *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Szuleka, M., Wolny, M., Kalisz, M. (2019). *Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*. Warszawa: HFPC.
- Trębicka, K. (2003). Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Warzecha, Ł. *Rząd chce zmusić przedsiębiorców do jednności. Najnowszy pomysł jest doprawdy zadziwiający*, <https://wpolityce.pl/gospodarka/301189-rzad-chce-zmusic-przedsiębiorców-do-jedności-najnowszy-pomysł-jest-doprawdy-zadziwiający> (dostęp: 15.03.2018).
- Winczorek, P. (2009). Subiektywne spojrzenie na przemiany ustrojowe lat 1989–2009. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXXI (2).
- Wiszwaty, M.M. (2006). *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, <http://www.konstytuty.pl/wp-content/uploads/ps76.41-71.pdf> (dostęp: 8.02.2018).
- Zybała, A. (2014). Wokół modelu i praktyki zarządzania publicznego w Polsce. *Prakseologia*, 155.

Źródła internetowe

- <http://niezniknelo.com/konstytucjaPiS2010.pdf> (dostęp: 8.02.2018).
- <http://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-zgromadzeniach-druk-sejmowy-1044/> (dostęp: 15.07.2018).
- http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2016/01/Prawo_o_prokuraturze_HFPC.pdf (dostęp: 8.02.2018).
- http://www.batory.org.pl/aktualnosci/fundacja_batorego_o_projekcie_ustawy_o_jawnosci (dostęp: 15.03.2018).

<http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Apel%20do%20Prezydenta.pdf>; http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko%20ZEP%20ws_%20sadow%20powszechnych.pdf; http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Stanowisko_Ustawa%20o%20usp.pdf (dostęp: 8.02.2018).

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Odpowiedzialnosc%20karna%20podmiotow%20zbiorowych.pdf>

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorzadow.pdf>

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Odp-PiS.pdf> (dostęp: 8.02.2018).

[http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowisko-TK-styczen%2017\(1\).pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowisko-TK-styczen%2017(1).pdf) (dostęp: 15.03.2018).

<http://www.transparency.org/research/cpi>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/poland>; <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/POL> (dostęp: 15.03.2018). http://www.batory.org.pl/aktualnosci/odejscie_od_rzadow_prawa_na_wegrzech_to_ostrzezenie_dla_polski_i_dla_calej_unii_europejskiej (dostęp: 15.03.2018).

https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4189_pl.htm (dostęp: 16.07.2019).

<https://for.org.pl/publikacje/raport-for-partia-w-panstwie-bezprecedensowa-wymiana-kadr-w-administracji-rzadowej-i-jej-legislacyjne-podstawy> (dostęp: 15.03.2018).

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465433#12465433> (dostęp: 8.02.2018).

<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kaczynski-o-zmianie-ordynacji-w-polsce-jest-mnstwo-ksiestewek/l03b2qx> (dostęp: 8.02.2018).

https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/jak-polska-fundacja-narodowa-wyrzuca-miliony-dolarow-w-amerykanske-bloto/9mnqpcy?utm_source=wiadomosci.onet.pl_viasg_wiadomosci&utm_medium=referral&utm_campaign=leo_automatic&srcc=ucs&utm_v=2 (dostęp: 15.03.2018).

<https://wiadomosci.wp.pl/lech-walesa-dla-wp-chcialem-systemu-prezydenckiego-bylem-w-stanie-uporzadkowac-kraj-6027387552408193a>

<https://wiadomosci.wp.pl/mocne-slowa-jaroslaw-kaczynskiego-chodzi-o-propozycje-andrzejady-6173046955260033a> (dostęp: 8.02.2018).

<https://wpolityce.pl/polityka/450977-ekspert-od-rozdrobnienia-polski-sugeruje-zemste-pis>

<https://www.newsweek.pl/polska/afery-knf-i-sprawa-srebrnej-dlaczego-sledztwa-stoja-w-miejscu/g1pbbx2> (dostęp: 18.07.2019).